

Interpellation CVP-Fraktion vom 20. April 2009

## Handlungsbedarf im Strafrecht

Schriftliche Antwort der Regierung vom 12. Mai 2009

Die CVP-Fraktion stellt mit einer Interpellation, die sie in der Frühjahrssession 2009 eingereicht hat, verschiedene Fragen zum revidierten schweizerischen Strafgesetzbuch (SR 311.0; abgekürzt StGB) und zum neuen eidgenössischen Jugendstrafgesetz (SR 311.1; abgekürzt JStG).

Die Regierung antwortet wie folgt:

Das Sanktionenrecht für erwachsene Straftäter, für das der Bundesgesetzgeber zuständig ist und das im Allgemeinen Teil des StGB geregelt ist, wurde in den letzten Jahren umfassend überarbeitet. Neben Anpassungen an Lehre und Rechtsprechung der vergangenen Jahrzehnte ging es dabei hauptsächlich um die Erweiterung und Flexibilisierung des Sanktionensystems. Dem Richter sollte ein Instrumentarium in die Hand gegeben werden, das es ihm besser als früher erlaubt, Sanktionen auszusprechen, die der Persönlichkeit des Täters und seinen Lebensumständen angepasst und damit wirkungsvoller sind. Das revidierte StGB geht weiterhin davon aus, dass der Schutz vor Rückfällen vor allem mit einer guten Wiedereingliederung der Täter erreicht werden kann. Der Gesetzgeber verschloss die Augen aber auch nicht davor, dass den Wiedereingliederungsbemühungen in gewissen Fällen Grenzen gesetzt sind. Bei den gefährlichen Straftätern sollte mit verschiedenen Neuerungen, insbesondere mit einer neuen Form der Verwahrung und zusätzlichen Sicherungen dafür gesorgt werden, dass gefährliche Täter so lange sicher untergebracht werden, als dies zum Schutz der Öffentlichkeit notwendig ist. Bei der leichteren Kriminalität, welche die Strafverfolgungsbehörden durch die Masse der Fälle am meisten belastet, sollte das Strafen zweckmässiger und kostengünstiger ausgestaltet werden, indem die kurzen Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten durch Geldstrafen oder Gemeinnützige Arbeit weitgehend ersetzt werden. Das revidierte StGB ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten.

Auf den gleichen Zeitpunkt wurde das JStG in Kraft gesetzt, das die strafrechtlichen Regeln für jugendliche Straftäter (im Alter von 10 bis 18 Jahren) enthält. Das Jugendstrafrecht weicht in grundsätzlicher Hinsicht vom Erwachsenenstrafrecht ab und lehnt sich noch stärker als früher an die Kinderschutzmassnahmen des Zivilrechts an. Schutz und Erziehung des Jugendlichen sind die leitenden Grundsätze bei der Anwendung des JStG. Während das Erwachsenenstrafrecht hauptsächlich auf die begangene Tat achtet und eine Sanktion nach Massgabe des damit verbundenen Verschuldens verhängt wird, orientiert sich das Jugendstrafrecht primär an der Person des minderjährigen Täters sowie seinen erzieherischen und therapeutischen Bedürfnissen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Grundsätzlich bietet das neue Recht der Staatsanwaltschaft und den Gerichten die Möglichkeit, sachgerechte und angemessene Lösungen zu finden. Die grosse Sanktionenvielfalt hat allerdings zu beträchtlicher Verunsicherung geführt; sie beinhaltet vermehrt die Gefahr einer uneinheitlichen Sanktionspraxis und von Urteilen, die von den Betroffenen, teilweise aber auch von der Öffentlichkeit nicht mehr verstanden werden. Durch Richtlinien und die (höchststrichterliche) Rechtsprechung konnte diese Verunsicherung nur teilweise beseitigt werden. Das feststellbare Unbehagen gegen das neue Recht ist aber meist mehr auf die Wahl der Sanktion in einem bestimmten Fall zurückzuführen als auf das neue

Recht insgesamt. Eine Beurteilung der Auswirkung der Erweiterung des bedingten und der Einführung des teilbedingten Vollzugs auf die Rückfälligkeit von Tätern ist derzeit noch nicht möglich. Es ist auch mit Blick auf die Rechtssicherheit nicht angezeigt, das Sanktionenrecht nach rund zwei Jahren bereits wieder umfassend zu revidieren, zumal es auch Verbesserungen gegenüber dem alten Recht beinhaltet, beispielsweise die Stärkung des Massnahmenrechts oder die Einführung des Vollzugsplans.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen notwendig sind aber verschiedene punktuelle Verbesserungen. Die Vielzahl der Kombinationsmöglichkeiten von verschiedenen Sanktionen und von bedingtem, teilbedingtem und unbedingtem Vollzug ist unnötig und für die Betroffenen kaum nachvollziehbar. Sie kann ohne weiteres eingeschränkt werden: So macht der bedingte Vollzug beispielsweise bei der gemeinnützigen Arbeit keinen Sinn. Auch bei der Geldstrafe ist es zweifelhaft, ob der bedingte Vollzug dem Täter Warnung genug ist und ihn davon abhält, neue Straftaten zu begehen. Die Geldstrafe kommt mit bis zu 360 Tagesstrafen nicht mehr nur im Bereich der Massendelinquenz zur Anwendung, sondern auch bei Straftaten im Bereich der mittleren Kriminalität. Es ist angezeigt, die Anwendbarkeit der Geldstrafe bei bestimmten Straftatbeständen aufgrund einer Bewertung der geschützten Rechtsgüter auszuschliessen oder stark einzuschränken (insbesondere bei Gewaltdelikten wie schwerer Körperverletzung, Gefährdung des Lebens, Angriff oder Raub sowie bei Sexualdelikten wie sexuellen Handlungen mit Kindern oder Abhängigen, sexueller Nötigung oder Schändung). Die zu einschränkende Regelung der Anwendbarkeit von kürzeren Freiheitsstrafen ist zu lockern. Zwar ist es richtig, dass die kurzen unbedingten Freiheitsstrafen im Bagatellbereich möglichst zurückgedrängt werden. Aufgrund der Erfahrungen können aber auch kurze Freiheitsstrafen durchaus sinnvoll sein. Sie können eine negative Entwicklung bei einem Täter unterbrechen und Chance für eine Neuorientierung sein sowie dem Täter auch die Ernsthaftigkeit der Sanktion vor Augen führen.

2. Das neue Jugendstrafrecht scheint sich grundsätzlich zu bewähren, so namentlich auch die Möglichkeit, Strafen mit Schutzmassnahmen zu verbinden. Für gefährliche jugendliche Straftäter besteht eine problematische Lücke darin, dass alle jugendrechtlichen Massnahmen mit Vollendung des 22. Altersjahres enden und zwar unabhängig davon, ob weiterhin eine schwere Gefährdung von Dritten vorliegt.
3. Die Revisionsarbeiten am neuen Sanktionenrecht dauerten über 20 Jahre. In dieser Zeit ist die Zahl der Gewaltdelikte erheblich angestiegen und die Zusammensetzung der Straftäter hat sich stark verändert. Ob die Rückfälligkeit von wenig einsichtigen und lernfähigen Mehrfachtätern durch Geldstrafen und gemeinnützige Arbeit verhindert oder verringert werden kann, ist zweifelhaft. Keine befriedigende Antwort gibt der Bundesgesetzgeber für das Vollzugsziel bei ausländischen Tätern, die unser Land nach der Strafverbüsung verlassen müssen. In diesen Fällen kann die Wiedereingliederung nicht Vollzugsziel sein.
4. Die Regierung sieht in einigen Bereichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Sie ist deshalb bereit, die Motion 42.09.17 mit geändertem Wortlaut entgegen zu nehmen und der Bundesversammlung eine Standesinitiative einzureichen. Ausserdem wird die Vorsteherin des Sicherheits- und Justizdepartementes im Rahmen der laufenden Umfrage des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes auf den Änderungsbedarf hinweisen.
5. Das neue Sanktionenrecht bietet grundsätzlich gute Möglichkeiten und Instrumente im Umgang mit gefährlichen Straftätern (so namentlich die Möglichkeit der nachträglichen Anordnung einer stationären Massnahme oder die breitere Abstützung von Vollzugsentscheiden durch den Beizug von Fachkommissionen). Auch im Massnahmenrecht sind aber gezielte Verbesserungen notwendig. Beispielsweise bestehen Ungereimtheiten und Lücken bei den Regelungen über die Rückversetzung eines bedingt Entlassenen, die ambulante Behandlung von Straftätern oder auch die Handlungsmöglichkeiten bei Scheitern einer stationären therapeutischen Massnahme. Zu beachten bleibt, dass nur ein ganz kleiner Teil hochgefährlicher Täter auf sehr lange Zeit oder gar lebenslänglich weggesperrt bleibt. Bei diesen

Tätern steht die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit selbstverständlich klar im Vordergrund. Sie werden in einer geschlossenen Vollzugseinrichtung untergebracht und Wiedereingliederungsbemühungen erfolgen nicht. Der grösste Teil der Straftäter kehrt allerdings nach Verbüssen ihrer zeitlich begrenzten Strafe oder Massnahme wieder in die Freiheit zurück. Sie müssen auf diese Rückkehr gut vorbereitet werden. Dies setzt voraus, dass Risiken, die in der Person des Täters liegen oder in seinem Umfeld und seinen Lebensbedingungen vorhanden sind, rechtzeitig erkannt und gezielt bearbeitet werden. Der Gefangene ist mit deliktrelevanten Persönlichkeitsanteilen sowie seinen Delikten und deren Ursachen zu konfrontieren und er hat sich damit auseinanderzusetzen. Es werden Einsichten und Verhaltensänderungen angestrebt, was angesichts der Vielzahl von Problemfeldern und Risikofaktoren bei den meisten Gefangenen schwierig und aufwändig ist. Für die öffentliche Sicherheit wäre es aber am Schlechtesten, Gefangene unvorbereitet zu entlassen. Der gesetzliche Wiedereingliederungsauftrag beruht auf der Erkenntnis, dass die Rückfallgefahr durch gezielte Interventionen vermindert werden kann. Solche Interventionen verlangen allerdings, dass der Gefangene die Möglichkeit erhält, das Erlernte umzusetzen und sich so auf die Rückkehr in die Freiheit schrittweise vorzubereiten. Die offenen Vollzugseinrichtungen im Kanton St.Gallen (Strafanstalt Saxerriet, Massnahmenzentrum Bitzi, Jugendheim Platanenhof) bieten solche Lernfelder und Möglichkeiten. Diese sind allerdings immer mit einem Risiko verbunden. Bei aller Sorgfalt bei der Beurteilung solcher Risiken kann menschliches Verhalten nie in jedem Fall exakt vorhergesehen werden. Wie in vielen anderen Lebensbereichen bleibt auch im strafrechtlichen Sanktionenvollzug ein Restrisiko, das sich im Einzelfall unter besonderen Umständen verwirklichen kann. Mit gezielter Weiterbildung, verfeinerten Abläufen sowie Ausrichtung der Interventionen auf deliktrelevante Persönlichkeitsmerkmale und Verhaltensweisen wird versucht, dieses Risiko so klein wie möglich zu halten.

6. Der Kanton St.Gallen hat in den letzten Jahren die Insassentrakte der Strafanstalt Saxerriet erneuert, die Anstalt Bitzi in ein Massnahmenzentrum umgestaltet, den Bereich der geschlossen geführten Wohngruppen im Jugendheim Platanenhof umgebaut, das Regionalgefängnis Altstätten neu gebaut und die Infrastruktur der anderen Gefängnisse renoviert und modernisiert. Bei den Vollzugseinrichtungen stehen weitere Investitionen vor allem bei der Verbesserung der Sicherheit und im Bereich der Insassenarbeitsplätze an. Demgegenüber ist bei den Gefängnissen eine grundsätzliche Neuorientierung erforderlich. Der Kanton St.Gallen verfügt über acht Gefängnisse mit insgesamt 136 Plätzen. Sie dienen der Unterbringung von Personen in Untersuchungs- und Auslieferungshaft, in ausländerrechtlicher Haft sowie im Straf- und Massnahmenvollzug (bis zur Überführung in eine Vollzugsanstalt oder wenn aus zeitlichen oder persönlichen Gründen die Einweisung in eine Vollzugsanstalt nicht möglich ist). Das Regionalgefängnis Altstätten als grösstes Gefängnis mit 45 Plätzen untersteht dem Amt für Justizvollzug. Die übrigen Gefängnisse unterstehen dem Polizeikommando.

Der personelle und sicherheitstechnische Aufwand für den Betrieb eines Gefängnisses ist beträchtlich. Der Gefangene muss rund um die Uhr mit einer Betreuungsperson Kontakt aufnehmen können und notwendige Interventionen dürfen aus Sicherheitsgründen nur zu zweit erfolgen. Dies setzt unabhängig von der Belegungssituation grundsätzlich einen 24 Stunden-Betrieb voraus. Die Gefängnisinfrastruktur, namentlich die Sicherheitstechnik, muss mit erheblichem Aufwand gewartet und alle paar Jahre erneuert werden. Ausserdem müssen die Gefängnisse so organisiert sein, dass die verschiedenen Gefangenenkategorien getrennt voneinander untergebracht und die Kontaktaufnahme zwischen kollusionsgefährdeten Gefangenen unterbunden werden kann. Die Gefangenen müssen täglich, auch an Wochenenden und Feiertagen, während wenigstens einer Stunde an der frischen Luft spazieren können. Je nach Unterbringungsgrund und Stand des Verfahrens haben sie Anspruch auf soziale Kontakte untereinander und mit der Aussenwelt. Sie müssen einer Beschäftigung nachgehen oder gemeinschaftliche Aktivitäten pflegen können. Schliesslich müssen sie medizinisch, seelsorgerisch und sozial ausreichend betreut werden. Die heutige Organisation der st.gallischen Gefängnisse mit kleinen, dezentralen Einheiten er-

schwert oder verunmöglicht die Erfüllung der gestiegenen Anforderungen. Da in den nächsten Jahren in verschiedenen Gefängnissen Erneuerungsbedarf ansteht, sollen die Kleinanlagen auf dem Land durch eine Erweiterung des Regionalgefängnisses Altstätten oder durch einen Neubau ersetzt werden, wobei die Konzentration der Gefängnisplätze in Altstätten erhebliche betriebliche Vorteile bieten würde. Auf dem Platz St.Gallen sind das Kantonale Untersuchungsgefängnis im Karlstor und das Gefängnis St.Gallen im städtischen Amtshaus langfristig durch einen modernen Gefängnisneubau mit rund 50 Plätzen zu ersetzen. Das Gefängnis Uznach soll vorderhand im bisherigen Rahmen weiter betrieben werden, damit auch im Südteil des Kantons Gefängnisplätze vorhanden sind. Langfristig wird sich zeigen, ob ein Regionalgefängnis Linth erforderlich sein wird.

7. Am 2. April 2009 hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) mit der Vorsteherin des EJPD eine Aussprache geführt. Es hat sich aufgrund verschiedener Vorarbeiten gezeigt, dass die Einrichtung eines landesweiten Entführungsalarmsystems grundsätzlich unbestritten ist. Die Einführung eines solchen Systems, die auf das Jahr 2010 vorgesehen ist, ist aber sehr komplex; es sind noch verschiedene offene Punkte technischer, taktischer, rechtlicher, verfahrensmässiger und finanzieller Natur zu klären. Die Regierung unterstützt die Einführung eines solchen Alarmsystems, das die Möglichkeit bietet, rasch landesweit Informationen über eine Entführung zu verbreiten und Hinweise aus der Bevölkerung zu erlangen.